N° 24 FRC 4 29918

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case FRC 24707

OPINION

DE ROSSÉE

Sur la comptabilité intermédiaire.

Séance du 2 messidor an 6.

Représentans du Peuple,

Doit-on confier la vérification de la comptabilité intermédiaire aux ministres constitutionnels, selon le caractère de leurs attributions? Cette vérification est-

THE NEWBERRY LIBRARY

elle plutôt du ressort des commissaires de la trésorerie et de ceux de la comptabilité nationale, ou enfin est-il plus régulier, plus expédient, plus économique, d'attribuer cette vérification à une commission particulière, établie *ad hoc ?*

Telles sont les propositions qui s'agitent au Conseil avec une sage lenteur qui justifie le prix qu'il attache à leur objet ; néanmoins au point où est arrivée la discussion, de nouveaux développemens peuvent fatiguer, et le Conseil semble ne devoir s'attendre qu'à des résultats, ou à une analyse serrée des considérations que peut présenter la résolution qui lui est soumise.

Je chercherai à remplir cette attente, autant que le sujet de la délibération peut le permettre ; cependant il est d'un préalable indispensable d'entrer dans quelques détails importans qui ont été négligés, et de préciser ce que l'on entend par comptabilité intermédiaire. Cette explication ajoutera au grand jour qui déja a été répandu sur la résolution ; elle en fera sortir davantage le mérite ; elle éclairera la réfutation des moyens employés par le préopinant, et elle fera connoître en même temps que l'établissement qui est proposé est le seul moyen capable de tirer de l'obscurité et du chaos toutes les recettes et dépenses qui ont été faites dans l'intervalle qui s'est écoulé dès le principe de la révolution jusqu'à la mise en activité de l'acte constitutionnel, et d'en accélérer la liquidation.

Je vais donc fixer, ou plutôt retracer brièvement chacune des époques où la comptabilité a changé de nature, et rapprocher de ces variations les dispositions législatives qui ont été prises pour conduire à son apurement.

La première remonte au moment où les compagnies

et régies financières, les receveurs généraux et particuliers, enfin où tous les préposés établis à la perception de l'impôt, et constitués sous le régime purement-royal, furent supprimés : alors on organisa la trésorerie sur de nouvelles bases; on créa simultanément une autorité temporaire, sous le nom *de bureau de comptabilité*, pour liquider ce qui étoit dû. On s'arrêta au premier juillet 1791. Depuis cette date, la loi du 28 frimaire an 4 a supprimé ce bureau de comptabilité, et a appliqué aux cinq commissaires de la comptabilité nationale les attributions qui avoient été confiées originairement à cet établissement provisoire.

Tous les objets qui entrent dans cette première époque sont écartés de la résolution; ils restent soumis à l'autorité qui leur a été créée, de même que ceux confiés successivement au directeur général de la liquidation de la dette publique.

La seconde époque prend du premier juillet 1791, et se proroge, sous le régime constitutionnel monarchique, jusqu'au 10 août 1792. Déja la nation faisoit de grandes dépenses pour maintenir sa liberté, qu'elle avoit proclamée, pour soutenir sa gloire, et pour se mettre en garde contre les attaques du dehors. Six ministres dirigeoient alors, chacun pour une partie séparée, toutes les branches de l'administration générale. Tous ont disposé des fonds publics; aucun n'a cependant rendu compte; nulle autorité n'est même appelée à les recevoir : nul doute qu'il ne faille pourvoir à cette double lacune. Cet objet intéressant est un de ceux que la résolution embrasse.

La troisième époque date de la chûte du trône. A cet événement mémorable, le gouvernement, arraché par la victoire des mains infidèles de la royauté,

fut transmis, sous la direction de l'assemblée législative, à six ministres en nom collectif, avec la dénomination de conseil exécutif provisoire. Aussitôt les opérations se multiplièrent dans la proportion du degré d'intérêt qui appartenoit aux circonstances de ces temps difficiles. D'un côté, il falloit non-seulement arrêter les progrès de l'ennemi, mais encore le chasser du territoire de la République, qu'il occupoit : de l'autre, il s'agissoit de poser les premières pierres de l'édifice aujourd'hui élevé. Nul compte n'a été non plus rendu des sommes immenses qui ont alors servi à en ouvrir les fondations et à purger nos frontières. La résolution vous offre les moyens de connoître et de régler équitablement le prix de ces grandes dépenses.

L'article de la finance, pour la quatrième époque, est empreint des mêmes nuances, dont la plupart des administrations publiques étoient colorées. Il présente le tableau du trouble, de l'agitation et du désordre.

Quoique le conseil exécutif provisoire, chargé par la loi de toutes les parties d'administration, se fût maintenu jusqu'au 12 germinal de l'an 2, néanmoins, sous son exercice, le comité de salut public fit un essai de ses forces pour se mettre au dessus du pouvoir de la Convention nationale, et gouverner la France arbitrairement. Le premier brumaire précédent, il créa, de sa seule autorité, une commission, dite *des subsistances et approvisionnemens*, qu'il rendit indépendante du gouvernement législativement constitué, et il mit des fonds considérables à sa disposition. Cet acte de témérité ayant réussi, il fut bientôt suivi de la formation de plusieurs autres commissions, qui se mirent à peu près simultanément en mesure de suivre les travaux qui leur furent confiés. Ces succès ayant pénétré le comité de sa toute-puissance, le conseil exécutif dis-

parut subitement, et fit place à douze commissions exécutives. Là commence un nouveau régime, qui forme la cinquième époque, et ce régime, qui a pris successivement des couleurs variées, s'est prolongé jusqu'à l'organisation du gouvernement actuel.

Je ne fatiguerai point l'attention du Conseil des changemens de dénominations et d'attributions qu'ont subis ces différentes commissions ; il suffit sans doute d'observer, quant à présent, que deux époques marquantes ont succédé à celle du conseil exécutif provisoire ; que le mode d'administration qui a été suivi, sur-tout pendant la dernière époque, a amalgammé tous les services, les a confondus les uns dans les autres, et qu'aucune de ces commissions, soit qu'elle ait été remplacée avant la mise en activité de la constitution, soit qu'elle ait été conservée jusqu'à cet heureux moment, n'a rendu aucun compte des valeurs qu'elle a maniées.

La résolution vous propose de faire régler la comptabilité de ces quatre dernières époques, qui est aussi extraordinaire et unique que notre révolution l'est dans les fastes de l'univers, par une commission particulière, dont les opérations seront soumises en définitif à la sanction constitutionnelle des commissaires de la comptabilité nationale.

Ce tempérament, quoique justifié par la complication des faits que je viens de mettre sous les yeux du Conseil, et quoique évidemment le seul qui soit susceptible de s'approprier à la nature des choses, a essuyé différens genres d'attaques. Je vais esquisser ceux qui m'ont paru les plus spécieux, et y répondre rapidement.

D'abord, on a prétendu que les ministres constitu-

tionnels, selon le caractère de leurs attributions, devoient être seuls chargés de la vérification de la comptabilité qui vous occupe, parce que cette comptabilité devoit être relative à leurs opérations, et que ce seroit éviter toute coupure, sinon funeste, du moins inconvenante dans le service.

Aux solutions qui ont été déja fournies contre cette objection, et qu'il seroit fastidieux de répéter, j'ajouterai qu'il est messéant de faire des rapprochemens entre la pratique du gouvernement révolutionnaire, et celle propre au gouvernement constitutionnel, et qu'il sera toujours inexact de conclure pour notre système actuel, de celui qui a enfin trouvé son terme. Le gouvernement révolutionnaire a été forcé, pour son salut, de créer des services inconnus jusques-là, qui n'ont jamais eu et qui ne peuvent avoir de rapport avec aucun ministre constitutionnel. Ce sont les circonstances qui les ont fait établir; ce sont elles aussi qui les ont ont rendues isolés et uniques; ces services n'ont, pour la plupart, aucune analogie, aucune relation avec ce qui les a précédés et suivis; aucun point de contact ne peut les en rapprocher; aucun lien ne peut les y réunir.

Par exemple, à quel ministre pourroit-on rattacher les opérations de la commission des subsistances et approvisionnemens, établie, sous les ministères, pendant l'activité du conseil exécutif provisoire, et totalement indépendant de lui, puisque le comité de salut public en avoit conservé la direction immédiate?

Et celle de commerce et des approvisionnemens, qui embrassoit dans son étendue, et les relations du dedans, et celles du dehors, avec les puissances alliées

ou neutres ? et la loi du *maximum*, et l'habillement des troupes ?

Et celle des approvisionnemens, qui a succédé, dont les opérations ont eu une influence si précieuse sur les destinées de la République ?

Et celle des armes et poudres qui, par la nature de son service, est aujourd'hui fondue, pour la continuation de ses travaux, en partie avec le ministère de la guerre, en partie avec celui de la marine, en partie avec celui de l'intérieur pour l'exploitation des mines ? etc., etc.

Et celle des transports militaires, qui a travaillé pour tous les ministères et pour toutes les commissions ?

Chacune de ces commissions n'avoit pas autant de garde-magasins qu'elle avoit de services à fournir. La commission de commerce, qui approvisionnoit toutes les parties, n'a point fait tenir un registre particulier pour chacune des administrations aux besoins desquelles elle étoit obligée de pourvoir. Pour suppléer à l'absence de ces précautions, dont l'utilité n'a point été prévue, ni l'usage ordonné, faudra-t-il faire des copies ou des relevés de chaque article propre à telle ou à telle autre commission ?

Cette surcharge de travail ne pourroit point encore conduire à une distinction nette et précise des objets ; elle n'obtiendroit d'autre résultat que celui de multiplier les causes de la dépense, d'engorger les opérations, et de retarder le terme de la liquidation.

Quant à la coupure des services, que l'on suppose matériellement opérée par la résolution, elle n'est qu'idéale ; il ne peut résulter aucune espèce d'inconvénient de l'effet auquel on donne complaisamment cette qualification.

Tout ce qui, par les commissions exécutives, a été livré ou mis à la disposition des ministres, au temps de leur entrée en exercice, a été constaté par des procès-verbaux. La confection de ces inventaires produit une distinction exacte entre ce qui concerne les opérations du gouvernement révolutionnaire, et celles du gouvernement constitutionnel; elle prévient toute confusion; elle effectue une séparation complète entre tous les services, et elle distingue chaque manutention. Ces pièces, qui tiennent lieu de décharge aux administrateurs sortans, servent pareillement à justifier leur *debet*, tout comme elles établissent les valeurs dont les ministres constitutionnels doivent compte. La division, ainsi marquée, est parfaite; aucun service ne se trouve ni encadré, ni enchevreté dans l'autre; l'empiétement redouté par le préopinant, est évidemment impossible; et il en devient des commissions exécutives vis-à-vis des ministres qui les ont remplacées ce qu'il en est journellement d'un receveur démissionnaire ou destitué à l'égard de son successeur, lorsqu'il prend possession; ou, si l'on veut encore, il en est, en pareil cas, ce qu'il en a été de la trésorerie nationale, lorsque les membres en ont été renouvelés au moment où le gouvernement constitutionnel a été formé. Cette coupure, qui ne consiste qu'en écritures, et non en administration, ne peut donc donner lieu à aucun trouble, à aucun engorgement, ni à aucune confusion.

Ces réflexions s'appliquent évidemment à tous les cas qui ont été invoqués et qui pourroient l'être encore à l'appui du système que je combats, et on doit en conclure que cette coupure, puisque coupure on veut qu'il y ait, se confectionne de la manière que je viens de développer, sans cisaillement, sans embarras; et que non-seulement il est peu de service qui en soit à l'abri,

mais encore que tous doivent nécessairement la subir par la succession naturelle des choses. Il faut donc écarter cette objection.

On en a fait une autre qui m'avoit d'abord tellement frappé, que j'ai partagé pendant quelques momens l'opinion des adversaires de la résolution ; mais en l'examinant de près et avec une sérieuse attention, je me suis rangé de l'avis de votre commission.

Cette objection consiste à dire que la résolution blesse l'esprit et la lettre de notre pacte social, 1°. en ce qu'elle crée une autorité qui sort du cercle de nos institutions ; 2°. en ce qu'elle porte atteinte aux attributions constitutionnellement déterminées.

Je réponds que la constitution n'a point prévu l'hypothèse qui nous occupe, et qu'elle n'a rien statué sur les faits qui la distinguent. Sans doute elle n'a point négligé la partie intéressante de la comptabilité, ni l'ordre qui devoit la régir ; mais elle n'a pris des mesures que pour l'avenir ; le passé lui a échappé ; ou plutôt, conséquente dans les principes qu'elle consacre, elle ne renferme aucune disposition de rétroactivité.

Cette vérité, sur laquelle on s'est déja appesanti dans la question qui vous est soumise, n'est pas neuve ; le Corps législatif l'a proclamée formellement le 18 frimaire an 4. Par la loi de ce jour, la comptabilité ancienne, qui renferme la première époque dont j'ai entretenu le Conseil, est attribuée aux commissaires de la comptabilité nationale, exclusivement à ceux de la trésorerie : donc il est législativement reconnu et décidé que toutes les recettes et dépenses faites antérieurement à la mise en ativité de la constitution, ne sont point sujettes à la juisdiction qu'elle établit, et qu'il peut être créé une autorité quelconque pour apurer celles qui ne le sont

point ; donc la résolution ne porte aucune atteinte aux attributions fondamentalement constituées ; donc, en déférant celles qui vous sont proposées, le Corps législatif ne fait que remplir ses obligations, et suppléer au silence du pacte social.

Mais, a-t-on ajouté, il est plus régulier de suivre la marche que la constitution indique ; d'ailleurs ce mode, déja tracé, évitera la multiplicité des rouages ; il garantira d'une augmentation de dépenses, et il accélérera la liquidation.

Le mérite de cette objection repose sur des faits, et nous en avons d'assez positifs pour faire rejaillir sur la doctrine que je réfute les reproches hasardés contre la résolution ; aussi est-ce la puissance de cette considération qui a fixé mon opinion.

Il est avoué de toutes parts que des comptes antérieurs au mois de juillet 1791, dont la loi du 18 frimaire attribue l'examen aux commissaires de la comptablité nationale, ces vérificateurs délégués n'en présentoent que cent cinquante par semestre ; ce qui fait trois cent par an. Il existe au-delà de cinq mille comptes à liquider : ainsi, en se livrant uniquement à cette partie de leurs travaux, ils emploieront quinze ans et plus pour la déblayer ; et cependant, jusqu'à ce jour, ces commissaires n'ont pas reçu une liasse de la comptabilité consitutionnelle. Or, quand cette comptabilité leur sera tansmise, quand il faudra lui donner cette activité qu'exige la constitution, les comptes de la première époque resteront nécessairement en arrière, et les quinze années qui lui seroient indispensables aujourd'hui en s'occupant exclusivement de ces comptes anciens, devron être triplées et quadruplées pour arriver à un résultat

Que seroit-ce donc s'il falloit encore que ces com-

missaires partageassent leur temps pour s'occuper de la comptabilité intermédiaire, de ces quatre époques marquées par le trouble, la confusion et le désordre? Ils n'auroient ni la tradition récente des événemens, ni les longs souvenirs de ceux qui ont vu opérer, ni la trace des motifs qui ont fait pencher les décisions; ils n'auroient enfin aucun de ces élémens qui ont servi à déterminer l'opinion des ordonnateurs: vouloir charger encore les commissaires de la comptabilité nationale de la liquidation énoncée dans la résolution, ce seroit donc vouloir éterniser ce travail, ou compromettre la comptabilité constitutionnelle. Il y a plus, c'est que ce seroit ajouter encore à l'inutilité de cette dépense perpétuelle une augmentation annuelle, que son utilisation, telle qu'elle vous est proposée, rendroit tout à-la-fois et moindre et temporaire.

Cette vérité de fait vous a été lumineusement démontrée par le second rapport de votre commission. Les renseignemens qu'elle a recueillis, et dont elle vous a rendu compte, déposent, d'une part, que les commissions liquidatrices emploient aujourd'hui quatre cents commis, et coûtent, par an, à la République une somme d'environ 1,400,000 fr.; et, d'autre part, que l'établissement qui doit leur être substitué n'exigera que les soins de deux cent quarante-sept employés, et une dépense d'environ 900,000 fr. Le projet qui vous est présenté offre donc une économie réelle, qui s'élevera annuellement à environ 500,000 fr.; ce qui fait une différence du tiers sur les charges actuelles du trésor public.

Ajoutez au résultat précieux de cette balance, que des douze commissions exécutives dont la gestion doit être vérifiée, trois seulement sont soumises à des préposés liquidateurs; que neuf restent en souffrance, et

sont entièrement laissées de côté. L'ordre qui doit régner dans les finances de l'Etat, et la justice qui veut, que le citoyen obtienne, de même que la nation, la satisfaction qu'il a droit d'attendre, exigent impérieusement, que les opérations de ces neuf commissions exécutives soient retirées de la boîte des oublis, et livrées à l'apurement. Telle est votre intention bien prononcée. Or si, pour pourvoir à cette entière liquidation, on veut continuer le mode qui a été suivi jusqu'ici, la dépense ne restera pas bornée à un tiers d'augmentation, la somme en sera nécessairement sextuplée, et la génération qui succédera à celle de nos petits neveux n'aura pas l'espoir de toucher au terme de ce travail onéreux, qu'il est cependant du plus haut intérêt de terminer avec célérité. Il est donc démontré, que l'établissement projeté réunit, sur le système qu'on lui oppose, le double avantage d'être et plus expéditif et infiniment moins dispendieux ; il lui est donc à tous égards préférable.

Cependant quelques orateurs ont prétendu que la loi du 4 ventôse avoit déja pourvu à la liquidation de l'intermédiaire, et qu'une nouvelle loi sur cette matière devenoit inutile, seroit même irrégulière, tant que la première n'aura point été rapportée.

D'abord, cette objection vient à l'appui des observations que j'ai déja faites au Conseil ; elle donne une nouvelle preuve de la dissemblance d'une grande partie des travaux des commissions exécutives avec ceux qui sont du ressort des ministres constitutionnels.

En effet, la loi du 4 ventôse, en supprimant toutes les agences et les commissions administratives, charge bien le Directoire exécutif de distribuer les travaux qui leur appartenoient sous les différens ministères aux-

quels il les jugera appartenir ; mais il est dit, dans la loi, *les travaux utiles*. Cette épithète limitative a une signification positive, et cette signification ne peut s'entendre que des travaux qui concordent avec le régime constitutionnel, et qui devoient être continués ; elle exclut toutes les opérations qui ne se trouveroient plus en harmonie avec le nouvel ordre mis en activité : donc la loi a elle-même proclamé qu'il n'y avoit aucun rapport, aucune connexité entre tous les services délégués à ces commissions, et ceux dévolus aux ministres constitutionnels.

Mais je reviens au fond de l'objection, et je réponds que cette loi du 4 ventôse ne concerne que la partie administrative ; elle ne règle que le mode qui à l'avenir doit être observé pour remplir le service ; elle ne fait mention de compte que pour en charger les agences et commissions administratives elles-même ; elle leur prescrit de rendre celui de toutes les sommes qu'elles ont touchées, ou qui ont été mises à leur disposition, et elle limite les attributions dont elle les investit au cours du mois. Il y a plus, c'est qu'elle ne supplée point, en cas d'inutilité de ce délai, et non-seulement elle n'accorde point à ces agences et commissions exécutives la faculté de le proroger, mais encore elle ne donne point au Directoire exécutif le pouvoir de prendre une détermination quelconque à cet égard ; elle prononce une stagnation parfaite après cette époque : ainsi la loi du 4 ventôse est absolument étrangère à la comptabilité qui fait l'objet de cette discussion, et il est vrai de dire qu'elle ne peut y exercer aucune sorte d'influence, si ce n'est pour faire sentir son insuffisance et la nécessité de s'occuper de son complément.

Des réflexions que je viens de soumettre au Conseil, il résulte donc que l'établissement proposé ne sort point

515

de la ligne constitutionnelle ; qu'il ne blesse aucune des attributions créées par notre pacte social ; qu'il n'est que la suite nécessaire des lois organiques rendues ; qu'il ne peut entraîner, qu'il prévient au contraire tout engorgement ; qu'il est le moyen le plus économique pour accélérer une liquidation qui importe au bon ordre, à la moralité et à la justice, et l'unique propre à produire un résultat définitif.

Par toutes ces considérations, je vote pour que le Conseil approuve la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Messidor an 6.